

**ARTÍCULO DE REVISIÓN
CIENCIAS JURÍDICAS****LA ACCIÓN CIUDADANA: UNA ALTERNATIVA PARA EJERCER
LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN*****CITIZEN ACTION: AN ALTERNATIVE TO EXERCISING THE
RIGHTS OF PARTICIPATION*****Constante Constante, Mery Fidelina ¹**

I. merylina0409@hotmail.com, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Ecuador.

Recibido: 05/04/2019

Aprobado: 22/07/2019

RESUMEN

El Ecuador a partir del 2008 elabora una Constitución enmarcada en una filosofía Neo constitucionalista, que establece como parte de su eje central la protección de derechos, estableciéndose en forma amplia los mismos y las garantías para ejercerlos. Dentro de estas garantías se contempla la acción ciudadana para la protección de derechos, registrando un escaso uso de las mismas y la imprecisa normativa que rodea a esta acción genera implicaciones directas en el principio de la tutela judicial efectiva. La acción ciudadana como garantía para la defensa de derechos y la respectiva reforma de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Mediante los instrumentos aplicados se determina que existe un escaso uso de la acción ciudadana por la limitada delimitación legal que sobre esta acción existe en el Ecuador, afectando al principio de Tutela Judicial Efectiva siendo necesaria su inclusión dentro de las garantías jurisdiccionales que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el establecimiento de la esfera de protección de la misma.

PALABRAS CLAVE: Mandatos constitucionales, Principios constitucionales, Garantías jurisdiccionales, Participación ciudadana, Acción ciudadana.

ABSTRACT

Ecuador as of 2008 draws up a Constitution framed in a Neo constitutionalist philosophy, which establishes as part of its central axis the protection of rights, establishing itself broadly and the guarantees to exercise them. Within these guarantees' citizen action is contemplated for the protection of rights, registering a scarce use of the same and the imprecise regulation that surrounds this action generates direct implications in the principle of effective judicial protection. Citizen Action as a guarantee for the defense of rights and the respective reform of the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control. Through the instruments applied, it is determined that there is little use of citizen action due to the limited legal delimitation that exists in Ecuador in this action, affecting the principle of Effective Judicial Protection, being necessary its inclusion within the jurisdictional guarantees established by the Organic Law. of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control and the establishment of the sphere of protection thereof.

KEYWORDS: Constitutional mandates, Constitutional principles, Jurisdictional guarantees, Citizen participation, Citizen action

INTRODUCCIÓN

Los derechos de participación ciudadana como la silla vacía al igual que otros derechos constituyen un eje transversal de la Constitución, mismo que se encuentra enmarcado en varias disposiciones ubicadas en el texto Constitucional, estableciendo las herramientas concretas para que los principios de participación tengan efectiva aplicación, garantizando el acceso a los diferentes canales de participación, buscando respaldar el acceso a este derecho para lograr la efectividad del Buen Vivir que consagra la Constitución, además de buscar la manera de ponderar la supremacía del poder ciudadano en relación directa con las funciones del Estado.

La democracia se cristaliza con la participación directa y vinculada de los ciudadanos por lo que es fundamental que la población se vincule con la adopción de decisiones pues es su derecho ser partícipe de la vida política cívica y comunitaria de un Estado. La necesidad de que los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones y control de las actuaciones de la administración pública se acentúa cada día más, por lo que resulta necesario que la ciudadanía se empodere del derecho que tienen a la participación ciudadana establecido en la Constitución. El artículo 95 de la norma citada otorga a los ciudadanos en forma individual y colectiva, el derecho a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

La participación en los diferentes niveles de Gobierno, crea entre otras, la figura de la Silla Vacía, siendo esta una herramienta que tiene como objetivo construir una auténtica

democracia deliberativa, en la que las principales políticas públicas puedan diseñarse tomando en cuenta las voces ciudadanas, lo que vuelve un imperativo el diálogo permanente entre el estado y la ciudadanía. Vale la pena hablar de la participación de las ciudadanas y ciudadanos de determinado territorio, sea internacional, nacional o local; es necesario que la comunidad en general vaya capacitándose, conociendo y fundamentándose legalmente para que pueda ser un actor ético para cumplir una función de fiscalización social.

La participación ciudadana ha tenido un gran impacto en el mundo moderno, en nuestro país tenemos como referente la Constitución Política de la República, en la cual en el Título IV, Participación y Organización del Poder, el Capítulo Primero Participación en Democracia Sección Primera Principios de la Participación, a partir del artículo 95; no sin antes manifestar que se han dado ciertas participaciones pero que lamentablemente no han trascendido con protagonistas para hablar de cambios. A mi modo de pensar considero que la participación ciudadana es como un conjunto de acciones o iniciativas de los ciudadanos con el fin de impulsar la democracia participativa y el desarrollo local con la finalidad de poder exigir a las autoridades que acepten las denuncias y se ejecuten los pedidos para poder transparentar la administración pública en general.

En la actualidad se ha avanzado en los procesos de participación ciudadana con el respaldo de las disposiciones constitucionales, de esta forma los Consejos de Participación Ciudadana locales, tienen la posibilidad de obtener los instrumentos técnicos y legales más adecuados para poder conocer y realizar consensos, haciendo un seguimiento y un control debidamente planificado, formulando una denuncia o reclamación concretamente en temas de la gestión y manejo de los recursos públicos.

DESARROLLO

La participación en la Constitución y los principios que la desarrollan

La Constitución vigente presenta diferencias conceptuales profundas respecto de la Constitución de 1998, particularmente en cuanto se refiere a la participación de las y los ciudadanos y su rol frente al Estado; conforme lo expresa en su título IV denominado "Participación y Organización del Poder". Esta estructura resulta determinante respecto a las disposiciones constitucionales referentes a la "Participación en Democracia", que corresponde al capítulo primero, con las Funciones del Estado que se desarrollan en los capítulos segundo hasta el sexto, siendo este condicionamiento una forma de gestión a las Funciones del Estado en la nueva arquitectura institucional y concepción de la democracia.

Considerando que la Constitución de la República mantiene principios fundamentales como aquel que establece que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de

la autoridad y que el Estado debe garantizar el goce efectivo de los derechos establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales (Constitución, 2008, art. 1 y 3), resulta indiscutible que esta norma consolida una concepción más amplia al respecto, incorporando incluso la noción de una quinta función del Estado, en la cual el ciudadano es el titular, pues lo ejerce a través de la participación ciudadana y la capacidad que tiene para fiscalizar los actos de la administración pública, al tiempo que exige su intervención en el diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas de todos los niveles de Gobierno.

Como se ve la Constitución incorpora nuevas formas de participación democrática promoviendo el ejercicio directo de la Democracia y otras ya existentes como la iniciativa popular normativa que permite plantear, de manera muy amplia, proyectos que proponen la creación, reforma o derogatoria de las normas jurídicas ante cualquiera de los órganos competentes para la elaboración de dicha normativa, permitiendo a los proponentes participar en el debate; y, condicionando su tratamiento al plazo de 180 días, el cual una vez vencido, la propuesta entrará en vigencia (Constitución, 2008, art. 103), negando inclusive al ejecutivo la posibilidad de vetarlo totalmente en caso de tratarse de una ley de la República.

La iniciativa popular normativa, según lo establece la Constitución y la ley presupone un proceso de reflexión entre las y los ciudadanos con una determinada temática a ser tratada o un problema a ser resuelto y materializando esta reflexión en los textos propuestos. Comprende además, la necesidad de cumplir otras formalidades como la presentación de las firmas de respaldo correspondiente, dependiendo del tipo de norma a ser reformada o creada; en determinados casos de acuerdo a la Constitución y la Ley se debe remitir la propuesta normativa a la Corte Constitucional para que se pronuncie respecto de su constitucionalidad, en aquellos casos en los que la iniciativa popular pretenda una enmienda o reforma a la Constitución según el artículo 103 y siguientes de la Carta Magna.

La iniciativa popular normativa, establecida en el numeral tres del artículo 61 de la Constitución, no finaliza con la sola presentación de la propuesta y, menos aún, con el solo reconocimiento del constituyente, sino que también presupone el derecho de participación de los representantes de los ciudadanos u organizaciones proponentes en los debates en la legislatura, conforme lo prevé el segundo inciso del artículo 103 de la Constitución.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el inciso segundo de su artículo 66, recoge de manera general este principio, pero su enunciado resulta insuficiente, pues no desarrolla a profundidad este derecho, es decir, no establece si los proponentes sólo participarán en la comisión especializada que trate el proyecto de Ley o en las sesiones del pleno de la Asamblea Nacional, o en los dos. Tampoco enuncia cual es el alcance de su participación, nada se dice respecto a si su participación es con voz al igual que cualquier otro colectivo o sector social que muestre interés en la reforma de una ley o en la elaboración de una nueva.

En tal sentido es pertinente plantearse la interrogante respecto del alcance de la actuación legislativa de los gestores de la propuesta normativa de esta clase.

Es importante hacer referencia sobre el proyecto “Asambleísta por un día” que trata de un proyecto para que las personas puedan participar con voz pero sin voto en los debates de las comisiones legislativas, esta idea nació en la Comisión de Régimen Económico en el que las personas que deseen participar de la iniciativa deben tener un interés particular en la aprobación del proyecto de ley en trámite y presentar sus solicitudes por escrito al presidente de la Comisión, también se puede realizar vía mensajes en redes sociales o por correo electrónico; durante la intervención, los invitados escuchan las participaciones de los asambleístas, una vez terminada la sesión se les da la palabra a los participantes para que opinen sobre los temas tratados y entreguen sus propuestas, finalmente se le otorga un certificado de participación.

La Constitución crea la figura institucional de la “silla vacía” (Constitución, 2008, art. 101), la misma que debe instituirse en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, con un representante de la ciudadanía, de acuerdo a los temas a tratarse, participando en el debate y en la toma de decisiones correspondientes. Queda claro que, en los casos referentes a procesos de iniciativa popular normativa, se reconoce plenamente el derecho a votar de los colectivos que han participado en la promulgación de ordenanzas o resoluciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Este principio ha sido recogido por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual en su artículo 311, manifiesta que inclusive las personas que participan con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. Cabe mencionar que, de igual forma, el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece este mecanismo de participación.

El numeral 8 del artículo 11 de la Constitución establece como uno de los principios de ejercicio de los derechos, que el contenido de los mismos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. Lejos de suponer una vía de escape o aplazamiento de la responsabilidad de los poderes públicos, la alusión a que los derechos constitucionales se desarrollarán de manera progresiva supone, simple y llanamente la otra cara del principio de no regresividad, es decir los poderes públicos están llamados a asegurar el contenido de los derechos, para lo cual deberán adoptar medidas conducentes a lograr su efectividad, medidas que irán asegurando de manera progresiva las posibilidades de cabal ejercicio de los derechos.

En otras palabras, el principio de progresividad constata que los derechos son expectativas perfectibles en el tiempo y susceptibles por lo tanto de permanente actualización y optimización. Progresividad, en cualquier caso, no equivale, como ha quedado claro en el

derecho internacional de los derechos humanos, a postergación o dilación “sine die” de la realización efectiva de los derechos. Por el contrario, los poderes públicos deberán demostrar, de manera constante, que están realizando el máximo de esfuerzos y hasta el máximo de sus recursos disponibles, para cumplir con las obligaciones de respeto, protección y promoción de los derechos.

Siguiendo la línea de la máxima efectividad de los derechos, el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución recoge un principio que se ha desarrollado en otros ordenamientos, aunque a menudo de modo jurisprudencial, se trata del principio según el cual “en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia”. Otra cuestión es que varios derechos constitucionales pueden verse afectados de distinto modo por el margen aplicativo de una norma, en cuyo caso deberá combinarse el criterio de máxima efectividad con los principios de ponderación y proporcionalidad.

Con estos antecedentes, se evidencia que es prioritario que nuestra legislación establezca de manera clara y precisa, la forma en que participarán los ciudadanos que han ejercido su derecho de presentar la iniciativa popular normativa en el seno de la legislatura ecuatoriana; de ahí que su materialización a través de la silla vacía es precisamente una de las herramientas de las cuales se nutre la participación ciudadana en especial a lo que atañe a los gobiernos autónomos descentralizados.

El inciso segundo del artículo 1 de la Constitución dispone que: “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, que se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”, en concordancia con el numeral 1 del artículo 3 del mismo cuerpo legal que establece, como uno de los deberes primordiales del Estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...”.

El artículo 61 de la Constitución en sus numerales 2 y 3 reconoce el derecho de las ecuatorianas y ecuatorianos a participar en los asuntos de interés público, así como de presentar proyectos de iniciativa popular normativa, lo cual concatena con los artículos 95, 100 y 102 de la Constitución que manifiesta que los ciudadanos y ciudadanas, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos público; así como en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad y sus representantes como resultantes de un proceso permanente de construcción del poder ciudadano, en todos los niveles de gobierno.

El artículo 11.1 de la Constitución señala que “los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades

garantizarán su cumplimiento”. De este postulado se pueden analizar tres aspectos importantes:

- a) La posición jurídica de los titulares de derechos;
- b) La posibilidad de la acción colectiva; y
- c) Las obligaciones que adquiere el Estado en función de estos derechos.

En cuanto a la posición jurídica, las personas podrán “ejercer, promover y exigir” los derechos fundamentales, implicando estas tres acciones actitudes positivas hacia los derechos. Así pues, ejercer significa tomar la decisión de actuar dentro del ámbito de un derecho, por ejemplo, cuando alguien ejerce la libertad de expresión al realizar una declaración pública o ejerce el derecho a la educación al inscribirse en una universidad pública. Ejercer significa que la persona que decide hacer uso de un derecho constitucional no puede ser detenida arbitrariamente por el Estado o por los demás miembros de la sociedad.

Por su parte, promover significa apoyar a otras personas a conocer y ejercer sus derechos e incluye un abanico de posibilidades de acción desde la capacitación hasta el patrocinio de causas judiciales. Las personas que se dedican a la promoción de los derechos son denominadas como Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y tienen derecho a una protección especial por parte de los estados según el Derecho Internacional (Declaración de los derechos humanos, 1948)

Finalmente en cuanto a la exigibilidad tenemos que los derechos tienen una doble dimensión: primero, evoca al principio de normatividad de la Constitución, por el cual toda y cada una de sus normas son normas jurídicas y, por tanto, implican obligaciones de dar, hacer o no hacer al sujeto pasivo de las mismas, en consecuencia no son meros planes programáticos o buenas intenciones; segundo, implica que cuando el ejercicio y la promoción de derechos, que deberían ocurrir libremente en la sociedad son coartados por los poderes políticos, económicos o sociales, se hace indispensable contar con mecanismos que obliguen a los infractores a eliminar las barreras impuestas o reparar los daños provocados, existiendo para ello mecanismos como las garantías constitucionales.

Mientras que el “ejercicio” de derechos implica muchas de las veces una actitud negativa del Estado, en el sentido de abstenerse de realizar acciones que impidan el ejercicio de los derechos; el postulado de las autoridades “garantizarán el cumplimiento” implica que, además, deberá tomar acciones positivas para permitir dicho ejercicio. Estas acciones positivas son amplísimas ya que pueden ir desde dictar leyes que regulen una actividad, eliminar barreras culturales o históricas para el ejercicio de derechos o impedir que entes privados coarten el ejercicio de los derechos hasta generar condiciones para su libre ejercicio.

El numeral 3 del artículo 11 de la Constitución establece los principios de aplicación directa y justiciabilidad. En lo que al principio de aplicación directa atañe, este implica que no se requiere una norma infra constitucional que desarrolle el contenido del derecho, ni los presupuestos fácticos para su aplicación o los procedimientos para exigirlo. Para que esta norma constitucional pueda ser aplicada por cualquier autoridad pública o cualquier miembro de la sociedad bastaría su invocación dentro de un procedimiento administrativo o judicial. Este principio tiene dos consecuencias prácticas sobre un determinado derecho:

- a) Podría ser esgrimido dentro de cualquier pleito judicial, proceso administrativo o actividad privada, aun cuando cuenten con una regulación infra constitucional específica. Por ejemplo, podría ocurrir en un proceso de inquilinato en que el arrendatario invoque para detener su desahucio su derecho humano a la vivienda en lugar de usar las excepciones perentorias de la Ley de Inquilinato; o cuando en un procedimiento penal la persona acusada pide al juez la sustitución de la prisión preventiva alegando el derecho a la alimentación y a la salud de sus hijos;
- b) Se pueden iniciar acciones para tutelar el derecho ante falta de una norma infra constitucional.

Esto significa que los jueces no pueden rechazar una acción que busque la tutela de un derecho constitucional por el sólo hecho de que su contenido no haya sido aún desarrollado. Para esto, toma importancia la aplicación de las técnicas de argumentación como la ponderación, los test de proporcionalidad o de razonabilidad de las acciones estatales o privadas que sean impugnadas, así como el uso de estándares internacionales. Por ejemplo, en el caso de que una persona alegue la violación de un determinado derecho frente a una actividad no prohibida ni regulada, en ese caso el juez debería revisar el daño real provocado al demandante y la peligrosidad de la actividad del demandado versus el derecho a la libertad general del demandado de hacer lo que no está prohibido por la ley.

Esta norma además contempla el principio de exigibilidad. En base a este principio todo derecho contempla obligaciones positivas y negativas, cuyo incumplimiento conlleva la responsabilidad del sujeto pasivo. Además, el artículo citado contempla la prohibición de condicionar el ejercicio de los derechos al cumplimiento de requisitos no contemplados en la Constitución o la ley. Esta disposición debe ser leída en conjunto con lo dispuesto en el artículo 11 numeral 4, el cual prohíbe que los derechos sean restringidos en la ley. La prohibición de exigir requisitos para el ejercicio de los derechos no es entonces formal, en el sentido de que proscriba solamente los requisitos no contemplados en la ley, sino que aún si están los requisitos contemplados en la ley tienen que ser razonables y tener la finalidad de facilitar el ejercicio del derecho, mas no restringirlo.

Finalmente, la posibilidad de exigir el cumplimiento de esa obligación o la reparación por el daño provocado ante una jueza o juez competente se conoce como el principio de

justiciabilidad. Lo anterior significa que las personas pueden acudir a cualquier órgano judicial para pedir la tutela de sus derechos, para lo cual la jueza o juez deberá interpretar los derechos constitucionales de manera que establezca las obligaciones correlativas al derecho que han sido incumplidas y de esta manera determinar la reparación adecuada, aun cuando no exista legislación infra constitucional que desarrolle el derecho (principio de aplicación directa). En el caso concreto de la participación ciudadana, la acción popular constituiría una herramienta que a pesar de no estar mayormente desarrollada en el ámbito infra constitucional podría ser plenamente invocada como forma de alcanzar esa justiciabilidad.

El principio de no restricción de los derechos se encuentra contemplado en el artículo 11 numeral 4 de la Constitución. Los Derechos Humanos otorgan a las personas posibilidades de acción que muchas veces resultan incompatibles con las posibilidades de acción de otras personas. La máxima de que: “las libertades de uno terminan donde empiezan las libertades de otro” demuestra que, aún en la cultura popular, existe la idea de que los derechos deben ser limitados de manera que se optimice o se permita el ejercicio de los derechos de todos los miembros de la sociedad. El derecho general de libertad va siendo limitado por la prohibición de ciertos actos que puedan dañar a otros miembros de la sociedad. Sin embargo, estos límites de los derechos deben estar controlados de manera que dichos límites resulten razonables y no hagan que en la práctica el derecho deje de existir.

La jurisprudencia internacional provee algunas directrices de cómo controlar los límites a los derechos:

- a) La limitación legal debe estar constitucionalmente aceptada;
- b) La limitación debe realizarse mediante una ley en el sentido formal respetando los lineamientos constitucionales; y,
- c) La limitación debe obedecer a un fin constitucionalmente protegido. Es decir, a la protección de una norma de la misma jerarquía que la limitada, en consecuencia, un derecho humano sólo puede ser limitado por otro derecho humano. La disposición contenida en el artículo 11 punto 4 no puede ser entendida como la prohibición de la limitación de derechos, sino como la prohibición de la limitación ilegítima de los mismos. Es decir, sería restrictiva una medida que no cumpla con los tres presupuestos ya mencionados.

La autorización Constitucional de la limitación legal significa que en la formulación del derecho debe estar explícitamente autorizada su limitación mediante la ley. Esto ocurre en los casos en los que encontramos fórmulas como “su ejercicio será regulado por la ley”, “Los requisitos para su cumplimiento serán establecidos por la ley”, “existirá una ley que regule su ejercicio”, “sus alcances y efectos serán regulados por la ley”, etc. Los demás derechos deben

entenderse como que no pueden ser limitados más allá de lo establecido en la Constitución o los que pueda establecerse para la garantía de otros derechos en casos concretos de colisión de derechos. Las disposiciones infra constitucionales que no cumplan con este requisito se deberán considerarse restrictivas, violatorias del artículo 11 numeral 4 y, por tanto, inconstitucionales.

El segundo requisito se refiere a que, aun cuando la limitación legal de un derecho este expresamente autorizada por la norma constitucional, dicha limitación solo puede realizarse mediante una ley en sentido formal. Esto quiere decir que no se puede limitar los derechos por otra fuente que no sea la ley, entendida como el acto legislativo de efecto general realizado por el órgano competente para adoptarlo y siguiendo el procedimiento constitucional para hacerlo. En Ecuador el único órgano competente para crear leyes es la Asamblea Nacional. Además, existen dos tipos de leyes, las orgánicas y ordinarias, que se diferencian por su materia y por el trámite que se debe seguir para aprobarlas.

En el caso de la limitación de derechos humanos, el artículo 133 establece que los límites o la regulación de derechos y garantías debe hacerse mediante ley orgánica, lo cual significa que se debe seguir, además, el procedimiento de mayoría calificada descrita en el mismo artículo. No cumplirían este requisito las limitaciones contenidas en una ley ordinaria o las establecidas en reglamentos, actos administrativos de carácter general, ordenanzas, acuerdos ministeriales, instructivos, etc.

El último requisito es de carácter material e implica que no toda limitación que esté constitucionalmente autorizada, y que se establezca mediante una ley orgánica, es constitucional bajo el estándar del artículo 11 numeral 4. La limitación debe además perseguir la garantía de otro derecho humano y no limitar de forma desproporcionada el derecho. Para determinar el cumplimiento de este requisito resulta útil la aplicación de un test de razonabilidad por el cual la limitación debería: ser idónea para alcanzar el fin legítimo de la medida, ser necesaria para la consecución de dicho fin y debe estar diseñada de manera que el grado de limitación de un derecho sea proporcional a la necesidad de satisfacción del otro. En conclusión, la restricción de los derechos se debe entender como la limitación ilegítima de los mismos, la cual está prohibida por la Constitución y otorga a las personas el derecho de acudir a la autoridad judicial pertinente para que declare inconstitucional o anule dicha restricción y a exigir las reparaciones adecuadas por los daños provocados por esa limitación. El principio de progresividad, reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, implica la obligación del estado de elevar paulatinamente los estándares de acceso a los derechos fundamentales de la población. Siendo los derechos humanos el fin último y la razón de ser del estado, sus instituciones deben ser árbitros y arquitectos de la vida social de manera que se garantice el igual acceso en la sociedad al menos del contenido mínimo de los derechos humanos. Si bien no se puede alcanzar dicha igualdad de inmediato, debe existir la intención,

la planificación y la ejecución de acciones estatales tendientes a ello. El artículo 11.8 de la Constitución, que consagra este principio, señala además que la progresividad debe expresarse en normas, jurisprudencia y políticas públicas, es decir en los actos característicos de cada función del estado (legislativo, judicial y ejecutivo).

Los órganos internacionales de derechos humanos han desarrollado el concepto de la prohibición de regresividad como corolario del principio de progresividad. En este sentido, han entendido que, si existe una obligación de ir adelante en cuanto al reconocimiento de derechos, dicha obligación debe estar acompañada de la imposibilidad de dar marcha atrás en el ejercicio y garantía de derechos lograda por la sociedad. Esto significa una doble obligación negativa:

- a) Por un lado, el estado no puede suprimir de forma injustificada los derechos reconocidos en la Constitución, ni las formas que haya implementado para su aplicación; y,
- b) Por otro lado, no puede actuar de manera que afecte el goce de los derechos humanos que ya han alcanzado las personas por sus propios medios

Acción ciudadana dentro de la participación ciudadana

El cumplimiento de la Constitución en un Estado constitucional de derechos y justicia debe reflejarse en mecanismos que limiten la actuación de los poderes públicos y privados y que los encausen hacia el cumplimiento de las normas constitucionales, en especial de los derechos humanos. La Constitución de 2008 usa el término garantía constitucional en el sentido de la teoría de Luigi Ferrajoli, es decir no solo en el sentido de mecanismo reactivo en caso de violación de un derecho humano (garantía secundaria), sino también en el sentido de acciones llevadas a cabo para implementar el derecho en la realidad (garantías primarias) (Ferrajoli, 2005).

A este último grupo, garantías primarias, pertenecen las garantías normativas y las garantías de políticas públicas, mientras que a las garantías secundarias pertenecen las garantías jurisdiccionales y las garantías sociales (Pisarello, 2007).

El Ecuador a partir del 2008 elabora una Constitución enmarcada en una filosofía neo constitucionalista, que establece como parte de su eje central la protección de derechos, instituyéndose en forma amplia estos derechos y las garantías para ejercerlos. Dentro de estas garantías se contempla la acción ciudadana para la protección de los derechos de participación, registrando un escaso uso de la misma y la imprecisa normativa que rodea a esta acción genera implicaciones directas en el principio de la tutela judicial efectiva.

Mediante los instrumentos aplicados se determina que existe un escaso uso de la acción ciudadana por las delimitaciones legales que sobre esta existen en el Ecuador, afectando al

principio de Tutela Judicial Efectiva siendo necesaria su inclusión dentro de las garantías jurisdiccionales que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el establecimiento de la esfera de protección de la misma.

Así el artículo 44 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala a la acción ciudadana, a la cual se la identifica como un tipo de garantía constitucional y se la plantea en forma general y abierta en la Constitución, estableciendo como su efecto la protección de Derechos. La generalidad de esta acción deja la duda a quien tiene la titularidad de su acción, en qué casos se la puede plantear, si solo ante la violación de derechos o también en forma preventiva, y si su objeto está orientado a todos los derechos sean o no constitucionales o si solamente se la podría plantear ante derechos de participación.

Contrastando con la realidad ecuatoriana que conforme al estudio desarrollado por Álvaro Sáenz Andrade Juan y dirigido por Elsa Moya Mena (2011) de la Universidad Andina Simón Bolívar, con el tema Participación Ciudadana y el desarrollo local en el subsector de San Juan con los modelos de gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, avizora una participación ciudadana anclada en antiguos modelos en los que el control social, la veeduría ciudadana, rendición de cuentas, no forman parte de los actores políticos, pese a ser parte de una política del gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. En la Universidad Andina Simón Bolívar se han desarrollado investigaciones sobre los mecanismos de democracia directa que favorecen el desarrollo de participación ciudadana, Marcelo Bonilla, en su investigación Eficacia de la Consulta Previa en la realidad del mundo indígena amazónico del Ecuador, (Antuash Tsenkush & Bonilla Urvina, 2009), menciona que los derechos de los pueblos indígenas respecto de la consulta previa se han visto vulnerados por una prevalencia de intereses económicos de los mismos Estados.

Dentro de la misma universidad sobre la revocatoria del mandato escribe Julio Verdugo Silva (2007) dentro de su investigación sobre la revocatoria del mandato en el Ecuador, países de la comunidad andina y del continente americano, el autor concluye que en occidente tiene mayor uso este mecanismo de democracia directa antes que en el continente americano, observándose una resistencia por parte de las instituciones del Estado para comprender este derecho. Sin embargo en todos estos estudios se habla de participación ciudadana en el ámbito de gobierno y en aspectos sociopolíticos sin que se pueda constatar un estudio que vincule a esta acción ciudadana con un rol activo en la protección de derechos y garantías, los cuales se analizan desde un punto de vista muy aparte conforme lo menciona la investigación de Antonio Hualpa Bello (2011), de la Universidad Andina Simón Bolívar, realizada sobre Las garantías Constitucionales: la acción extraordinaria de protección, concluyendo que los derechos son directamente exigibles y de inmediata aplicación y que además para ello se han desarrollado las garantías constitucionales.

Con estos antecedentes en los que se denota un escaso desarrollo de participación ciudadana en América Latina y principalmente en el Ecuador se plantea el presente estudio buscando mejorar el ejercicio de participación ciudadana como un derecho fundamental, el cual fortalece la democracia participativa en un ámbito poco usual, el de la justicia, con la investigación resaltamos el papel protagónico de los ciudadanos en la protección de sus derechos y los de la colectividad.

La conveniencia del estudio de esta temática radica en que la acción ciudadana es una garantía constitucional y un eje de la participación ciudadana orientado a la protección de derechos y garantías, cuya falta de desarrollo normativo ha permitido un escaso o nulo uso de la misma, siendo un tema de actualidad y vital importancia por ser parte del ejercicio de un derecho constitucional de participación de las y los ciudadanas.

Esta temática es de relevancia social, por cuanto desde que el Estado ecuatoriano en el 2008 asume el modelo de Estado constitucional de derechos y de justicia, el fin estatal es proteger los derechos de los ciudadanos y a través de un ejercicio adecuado de la acción en estudio, se fortalece la ciudadanía y la democracia, como plataforma para el goce y protección de otros derechos consagrados en nuestra norma primaria. Además, en la estructura estatal la Función de Transparencia y Control Social busca fomentar en todo el Estado ecuatoriano esta participación y al orientarnos al resguardo de los derechos y garantías se desarrollaría una arista más de la misma, contribuyendo al buen funcionamiento del Estado mismo. Las implicaciones prácticas de esta investigación son que el desarrollo normativo sobre acción ciudadana permitirá mejores usos de la misma por parte de la ciudadanía y a su vez un goce efectivo de los derechos constitucionales que incluyan la participación activa del pueblo ecuatoriano.

Cuando nos enfocamos en el tema de los mecanismos que representan una democracia directa, debemos tener en claro que es la democracia directa, para ello nos remitimos a lo señalado por León y Figueroa (2012), "Es una forma de democracia en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo en una asamblea. Dependiendo de las atribuciones de esta asamblea, la ciudadanía podría aprobar o derogar leyes, así como elegir o destituir a los funcionarios públicos" (pág. 354-355). En otras palabras, democracia directa viene a ser la facultad que tienen todos los ciudadanos de una nación para que a través de un cuerpo organizado que es elegido por todos, denominado Asamblea, se tomen las mejores decisiones en cuanto se refiere a la creación de leyes y al desempeño de las personas que trabajan y que forman parte del sector público.

¿Qué es el poder ciudadano?

Según García Falconí (2012), el poder ciudadano es:

el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de gastos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior (pág. 74).

Definitivamente que el tratadista cuando hace su alusión hacia el poder ciudadano, menciona la importancia de la participación de las personas o ciudadanos en la toma de decisiones del Estado, para lo cual deben intervenir en una serie de actividades que le permiten tomar un rol protagónico en el control social, siendo evidente la responsabilidad con la que se debe asumir la función asignada. Dentro de las funciones asignadas, encontramos que la participación ciudadana, debe orientarse hacia el control del uso de los fondos públicos de las personas designadas para aquello, he aquí uno de los temas neurálgicos de toda administración, pues siempre la correcta administración de recursos económicos implica la realización de toda una elaboración planificada de actividades que permitan optimizar dichos recursos y que su uso vaya destinado a la mayoría de la población, pues cuando sucede lo contrario se convierte en el primer signo de futuros desacuerdos del grupo de personas a quienes va orientados

Vista desde la óptica social, la participación promueve la integración de las personas con una óptica pluralista, posibilitando la adopción de decisiones, resoluciones, y acuerdos que busquen cumplir lo señalado por la Constitución y las leyes. Según el Diccionario Jurídico ESPASA Calpe S.A. “Se trata de un complemento o perfeccionamiento de la democracia representativa, no su alternativa. Permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y superando el carácter intermitente del control electoral. Se trata, pues, de un instrumento para el control del poder, no un contrapoder” (ESPASA, 2006) (Constitución Boliviana, 2009).

Cuando se trata de enfocar el tema de la participación de un pueblo en la vida activa de la sociedad, nos podemos encontrar que el control que puede ejercer muchas veces tiene problemas debido a los intereses que se pueden generar alrededor de estos pudiendo ocasionar una deslegitimación de sus acciones por la generación de ciertas inclinaciones de orden político que desnaturalizan el espacio y el objetivo para el cual fueron creados.

Acción ciudadana en Latinoamérica

Al referirnos a la Acción Ciudadana en Latinoamérica, debemos señalar que el país con una mayor influencia de participación ciudadana es Colombia, país en el cual, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, se ha contextualizado la expresión más visible de lo que representa la participación en la vida de una nación, es así, que a partir de este instante ha ido obteniendo protagonismo. Pero hay que comprender que este protagonismo ha ido

formándose de a poco, puesto que ha tenido que soportar momentos difíciles para lograr una aceptación de parte de los gobernantes, en el sentido de comprender que es mejor contar con la participación activa de un pueblo, a tenerlos relegados por la falta de compromiso a una determinada acción.

De igual forma en el caso colombiano, un factor a destacar tuvo que ver en relación a quienes tomaban ese nuevo liderazgo en función de la potestad de participación ciudadana, el mismo que recaía en grupos de status social medio y alto, cuando se pensaba que la creación de la participación ciudadana iba orientada a la participación de grupos de los sectores pobres que eran excluidos en la toma de decisiones. Sin embargo en la actualidad se puede señalar que cada vez los grupos sociales han ido alcanzado una mejor y mayor participación de la administración en gobiernos locales, sobre todo en aquellos pequeños pueblos, lo que ha permitido tener una mejor relación de convivencia social, en función de la potestad que el pueblo decidió asumir de forma correcta, como es en caso de dos pueblos como son: Tarso y Toribio en los cuales se ha ido rompiendo viejos esquemas de ejercicio de la política eliminando las prácticas clientelistas y asumiendo el poder de la administración municipal y sobre todo en general en los pueblos colombianos ha empezado a predominar el apoyo y las redes de cooperación mutua para lograr un grado superior de confianza entre su gente.

En el Ecuador, una modalidad de esta participación ciudadana es la acción ciudadana la cual se la identifica como un tipo de garantía constitucional y se la plantea en forma general y abierta en la Constitución, estableciendo como su efecto la protección de Derechos. La generalidad de esta acción deja la duda en quién tiene la titularidad de su acción, en qué casos se la puede plantear si solo ante la violación de derechos o también en forma preventiva, y si su objeto está orientado a todos los derechos sean o no constitucionales o si solamente se la podría plantear ante derechos de participación. La acción ciudadana concebida como garantía nace en la Constitución del 2008 y como tal no se encuentran registros a nivel mundial, salvo las acciones populares en la Constitución boliviana y la colombiana, con la cual mantiene cierta semejanza la acción ecuatoriana pues las dos son utilizadas para la protección de los derechos, pero la colombiana y boliviana son estrictamente diseñadas para la protección de derechos colectivos.

Existen algunos países latinoamericanos que han desarrollado en sus garantías una coparticipación de la colectividad, como es el caso de la Constitución colombiana de 1991, que en su artículo 88 menciona a las acciones populares y acciones de clase orientadas a la protección de derechos colectivos y de la naturaleza, la que mereció expresamente el desarrollo de una ley específica en la materia, la ley 472 de 1998. En el país colombiano estas acciones merecen la característica de públicas por cuanto pueden ser presentadas por

cualquier persona en forma individual o colectiva, en la defensa de derechos colectivos y de la naturaleza expresamente determinados en la Ley 472 de 1998, moviéndole al ciudadano el interés de preservar los derechos constitucionales del pueblo o comunidad al que pertenece, pues en cuanto a compensaciones económicas y reparaciones, la Corte Constitucional colombiana ha manifestado no siempre poderlas determinar pues pueden existir casos en los que se trata de derechos subjetivos.

En el caso del Perú la Constitución de 1993 establece la posibilidad de que los individuos o colectivos planteen acciones populares, pero en este caso la acción se presenta como una especie de control de constitucionalidad de normas reglamentarias, resoluciones administrativas de carácter general que vulneren la Constitución, siendo este un tipo de control de constitucionalidad. Al respecto el constitucionalista César Landa considera que “La acción popular está estrechamente ligada a la acción de inconstitucionalidad de las leyes, en la medida que su objeto también es asegurar el orden constitucional objetivo, además del legal, pero examinando las normas inferiores a la ley”.

Las normas ante las cuales se puede proponer una acción popular son ante reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general siempre y cuando infrinjan normas constitucionales, en este tipo de acciones el análisis del juzgador es de puro derecho y sus efectos son de carácter general y no particulares. Por lo anteriormente expuesto se puede establecer que el concepto de acción ciudadana o popular en la Constitución del Perú es muy diferente a la que posee Ecuador, Colombia y Bolivia. La Constitución boliviana fue impregnada de una filosofía muy similar a la del Estado ecuatoriano, enmarcándose en principios de aplicación directa de la norma, de igualdad jerárquica de los derechos y del desarrollo de las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos, es en este constitucionalismo que se genera la acción popular boliviana. La acción popular boliviana es una garantía que busca la protección de derechos colectivos ante actos u omisiones del poder público o de entidades privadas, ello como parte del reconocimiento que se da en la Constitución del 2009 de los derechos difusos que reconocen al individuo como parte de una colectividad, con derechos comunes a este grupo humano.

El artículo 35 de la Constitución boliviana de 2009, establece como derechos colectivos a defenderse por acción popular los relativos al espacio, patrimonio, seguridad pública, salubridad pública y medio ambiente, entre otros de esta naturaleza; esta acción tiene además un fin preventivo, suspensivo y restitutorio, pues evita la violación de los derechos anteriormente citados, cuando ya se está dando esta violación suspende sus efectos y busca la reparación de los derechos causados de la misma forma como lo hacen otras garantías constitucionales.

Según la sentencia constitucional (sc) N° 1018/2011-R de 22 de junio del 2011, la naturaleza jurídica de la acción popular debe ser concebida “como una acción de defensa, entendiéndola

como el derecho que tiene toda persona individual o colectiva de solicitar la protección a sus derechos e intereses colectivos o difusos; de ahí que también se configure como una garantía prevista por la Ley Superior, con una triple finalidad: preventiva, suspensiva y restitutoria". Por lo tanto, esta garantía se configura con la finalidad de proteger derechos constitucionales que sean colectivos y difusos, otorgando esta facultad a cualquier persona que en forma individual o colectiva desee proponerla encontrando también una dificultad en la determinación de los derechos difusos y las reparaciones inmateriales a las que tendrían derecho en la defensa de derechos colectivos, aun cuando estas, si pueden ser traducidas a montos económicos.

En el Ecuador estas acciones populares toman el nombre de acción ciudadana la cual también se concibe como una garantía constitucional y se la plantea en forma general y abierta en la Constitución ecuatoriana de 2008, estipulada en el artículo 95, su objeto de protección son los derechos. La generalidad de esta acción deja la duda en quién tiene la titularidad de su acción, en qué casos se la puede plantear si solo ante la violación de derechos o también en forma preventiva, y si su objeto está orientado a todos los derechos sean o no constitucionales o si solamente se la podría plantear ante derechos de participación. Este escaso desarrollo de la acción ciudadana no se remedia a través de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al contrario, se la omite por completo en su desarrollo legal lo cual ha generado un escaso uso de esta garantía pues no es suficiente el principio de aplicación directa de la Constitución, cuando el ciudadano incluso desconoce la existencia de la acción ciudadana, que pueda ejercerla como un actor civil en defensa de cualquier tipo de derechos.

Análisis de la acción ciudadana como garantía en defensa de los derechos de participación en el Ecuador

Definir a la acción ciudadana resulta un tanto complejo debido a que no se ha desarrollado suficiente doctrina al respecto, esto en gran medida por ser un derecho nuevo introducido en la Constitución del 2008, junto con otras normas relativas a la participación ciudadana, al hablar de esta participación ciudadana se mira más el rol activo del ciudadano en la toma de decisiones políticas, presupuestarias, normativas y administrativas en los diversos niveles de gobierno. Nuestra Constitución ha desarrollado varios mecanismos de democracia directa tales como; la consulta popular, la revocatoria del mandato, iniciativa popular legislativa y la silla vacía que si bien no es un mecanismo de la democracia directa es de la democracia participativa, los cuáles buscan ser impulsados a través de organismos del estado como es la Función de Transparencia y Control Social, la cual nace en 2008, comprendiendo a organismos de control y fiscalización (Contraloría General del Estado y Superintendencias), de protección de derechos constitucionales (Defensoría del Pueblo) y el control de corrupción

y participación ciudadana (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) (Carrera Calderón, 2015).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene dentro de sus funciones asignadas por la Constitución el incentivar y fortalecer la participación ciudadana, desarrollando en cumplimiento de estas funciones veedurías ciudadanas para la elección de las autoridades que le faculta la misma Constitución, foros abiertos y asambleas populares en diversos sectores del país, en la provincia de Tungurahua; en el cantón Tisaleo principalmente se ha venido trabajando a través de talleres de formación ciudadana con el objetivo de ser replicados a nivel nacional. Pese a los esfuerzos de este organismo del sector público por incentivar y desarrollar la participación ciudadana parece que el camino por recorrer es aún nuevo y sumamente largo, pues el ciudadano ecuatoriano todavía no ha tomado conciencia de su responsabilidad ciudadana hacia el Estado y que solamente él puede ser gestor de los cambios requeridos en cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, de esta incipiente evolución de lo que participación ciudadana se refiere en los diversos niveles de gobierno se refiere poco o nada se ha hablado de la acción ciudadana para defensa de derechos, la cual conforme al artículo 95 de la Constitución Ecuatoriana es una garantía cuyo objeto de protección son los derechos.

La generalidad con la que se plantea a esta acción deja la duda en quién tiene la titularidad de su acción, en qué casos se la puede plantear si solo ante la violación de derechos o también en forma preventiva, y si su objeto está orientado a todos los derechos sean o no constitucionales o si solamente se la podría plantear ante derechos de participación, lo que tampoco ha sido desarrollada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, código procesal constitucional en el Ecuador, volviéndola casi nula en su ejercicio dentro de nuestro país. Las garantías que presenta la Constitución ecuatoriana son de tres tipos; normativas, institucionales, políticas públicas y jurisdiccionales, las primeras buscan la adecuación de las normas secundarias a la Constitución, las segundas son mecanismos de protección en favor de determinadas instituciones; por ejemplo la separación de poderes, el principio de legalidad, etc., las terceras, el respeto de las políticas públicas con los derechos constitucionales y los principios en ella establecidos, mientras que las cuartas buscan la protección y defensa de los derechos constitucionales del ciudadano.

En lo que respecta a las garantías jurisdiccionales, estas son; la acción ordinaria de protección, acción de hábeas corpus, acción de hábeas data, acceso a la información pública, acción por y de incumplimiento y extraordinaria de protección, cada una de las cuáles posee derechos delimitados a los cuales se orienta su protección, circunstancias de admisibilidad y procedibilidad, objeto específico de la acción, sujetos activos y pasivos de las mismas y un procedimiento bien delimitado y detallado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Así por ejemplo, la acción de protección se interpone para la protección

de los derechos constitucionales en forma general cuando estos hayan sido vulnerados, el hábeas corpus para amparar el derecho a la libertad, vida e integridad personal, el hábeas data para el derecho a la intimidad, el acceso a la información pública tutela el derecho a la información, la acción por incumplimiento la seguridad jurídica, la acción de incumplimiento la garantía de protección y reparación; y, la acción extraordinaria de protección vigila el cumplimiento de los derechos humanos en las decisiones jurisdiccionales. En el caso de la acción ciudadana al referirse a los derechos a tutelar de una forma amplia y sin delimitar cuales podrían ser ejercidos por esta vía generan confusión en quienes podrían hacer uso de esta garantía, además que es la misma Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la que no la ha contemplado entre las garantías de las que puede hacer uso el ciudadano pese a que la Constitución ya la ha establecido como otro mecanismo de defensa de derechos. Cabe entonces que esta norma desarrolle esta garantía estableciendo, su objeto de protección, legitimados activos y pasivos, requisitos de admisibilidad, derechos a protegerse y el debido procedimiento que ha de darse a la norma, pues la falta de desarrollo normativo afecta directamente a que se propicie una tutela judicial efectiva de los derechos constitucionales del ciudadano a presentar una acción por su representación o los derechos de un colectivo defendiendo los derechos establecidos en la norma primaria, simplemente como un ciudadano u organización civil interesada en la protección de los mismos.

Recordemos que la tutela judicial efectiva se concibe como un principio constitucional pero también como un derecho fundamental, que asiste al ciudadano frente al poder público, permitiéndole ejercer sus derechos ante órganos jurisdiccionales competentes y a recibir de ellos una sentencia legítima acorde a las normas constitucionales y legales, en completo apego a los principios de eficacia, imparcialidad y celeridad.

Mal podrían entonces estos organismos aplicar una normativa que no se encuentra desarrollada en la ley, como es el caso del problema planteado, ya que pese a existir el principio de aplicación directa de la Constitución, el ciudadano y el mismo poder judicial necesita visibilizar el cómo, por qué y cuándo aplicar la acción ciudadana, conociendo el camino por el cuál debe conducirse, evitando de esta forma se cometan ciertas violaciones de fondo y forma, que podrían afectar directamente al goce y ejercicio de esta garantía en protección de los derechos fundamentales del ciudadano ecuatoriano.

La tutela Judicial efectiva no solamente busca el acceso a la justicia por parte del ciudadano, garantizada a través de la gratuidad en la Constitución ecuatoriana sino que las decisiones de fondo sean aplicadas en forma legal y legítima, sin que se convierta en un obstáculo las solemnidades, en este caso la laguna jurídica creada alrededor de acción ciudadana, no constituye una mera formalidad si no una cuestión de fondo que debe ser solucionada para

lograr que la participación de los ciudadanos también se desarrolle en la protección de sus derechos. La eficacia de esta tutela judicial implica llegar al fin mismo de la norma que en el caso de la acción ciudadana es el poder ser ejercida por los ciudadanos para el goce de sus derechos.

La participación ciudadana tiene su mayor realce en la reafirmación del modelo democrático que tienen los Estados con ello la participación que busca la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones públicas y en el ejercicio de gobierno, permite la participación activa de los ciudadanos en el fortalecimiento de la democracia, para ello: “La Constitución del 2008 acoge un nuevo paradigma en el cual el involucramiento de las decisiones en los poderes en la esfera pública y su control, juega un papel fundamental, se lo considera para todos los niveles de gobierno y en todas las formas”. (Morales, Juan, 2008, p.p. 162).

Este participar en varios ámbitos de los niveles de gobierno implica aspectos económicos, sociales, culturales, presupuestarios, medio ambiente e inclusive en la defensa de derechos y garantías constitucionales. En el caso ecuatoriano se han planteado ciertas novedades que implican la constitución de organizaciones colectivas, el derecho a la resistencia y la acción ciudadana.

Las organizaciones colectivas no requieren una estructura formal, ni ser personas jurídicas dando más capacidad de participación a las personas que las integran pudiendo ser organizaciones colectivas, una comunidad, asociaciones estudiantiles, asociaciones barriales, en sí grupos con intereses y particularidades en común plenamente identificados. Estando además entre sus funciones las propuestas políticas, sociales, económicas, ambientales, la defensa ante organismos públicos de la calidad de los servicios y la comparecencia en las garantías jurisdiccionales.

La participación ciudadana es un mecanismo usado como fortalecimiento de la democracia, siendo esta última según Luigi Ferrajoli (2008, pág. 71) el método empleado para la formación de las decisiones públicas. De este concepto se infiere que el ciudadano debe tener un rol activo en la formación misma de las decisiones que toma el Estado del cual forma parte. La democracia formalmente entendida es la representación del gobierno del pueblo sin embargo ya ha sido criticada por cuanto las decisiones tomadas por los representantes elegidos no siempre llevan la voluntad del pueblo, siendo esta una de las deficiencias que presenta este modelo. Por esta razón varios de los mecanismos de democracia directa fueron utilizados para legitimar la decisión de los representantes electos por el pueblo, como por ejemplo las diferentes consultas populares que se han dado principalmente en Latinoamérica.

En la antigüedad los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa pero los romanos dieron usos más amplios, a partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al “*plebescitum*” para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. En la época media, en 1552, Francia mediante asamblea legitimó su anexión a la

ciudad de Metz, con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. Napoleón Bonaparte utilizó este mismo mecanismo para legalizar sus campañas de conquista y en tres ocasiones para las reformas constitucionales. En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular haciendo de este un medio usual a partir de 1978.

En el Ecuador, tras años de desarrollo de una democracia representativa en el 2008 con la reforma de la Constitución se enfatiza en la democracia directa aun cuando la Constitución de 1998 ya lo tenía, como: la consulta popular, revocatoria del mandato, iniciativa popular legislativa y el referéndum. La Norma Suprema del 2008 impregnada de un constitucionalismo social, busca afianzar los derechos de participación del ciudadano y refuerza los mecanismos de democracia directa e incluye la participación ciudadana en el desarrollo de las ciudades y su gobierno, pero manifiesta además una participación vigilante por los derechos de los ciudadanos. Entonces se refuerza con esta normativa la concepción de democracia constitucional que menciona, Luigi Ferrajoli en su obra *Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales*, (Ferrajoli, 2008), la democracia tiene como fin la protección de derechos fundamentales, el ejercicio de la libertad, los derechos políticos y la misma participación. Idea en la cual se fundamenta la realidad ecuatoriana orientando a los ciudadanos al ejercicio de una democracia participativa como un derecho fundamental de los ciudadanos a participar en el gobierno del Estado.

CONCLUSIONES

- No hay incentivo institucional a la participación. Los momentos en que se reúne a las personas, es el acto que se considera como participativo, se han producido por insistencia de los grupos organizados y representativos de las diversas fracciones sociales y no porque la institución los ha llamado, más bien por la provocación negativa que hace la institución se incita a la ciudadanía para que proteste y cumpla con una presencia participativa. Pero el sistema participativo exige al menos desde lo teórico, no solo el concurso ciudadano sin discriminación y exclusión sino la aceptación de sus propuestas y no solo la imposición donde prevalece la visión de los gobiernos de turno.
- La participación es condición necesaria para que se fortalezca el sistema democrático, pero no se avanza en el impulso de acciones y procesos de participación sistemáticos. Lo estipulado en las leyes se ve como requisitos que se plasman en un documento y no como normas de aplicación práctica obligatoria. Esto en el mediano y largo plazos desfavorece la estabilidad del actual sistema democrático.

- Desde la perspectiva de nuestro sistema representativo, en el marco del sistema económico liberal (neoliberal) la participación no tiene posibilidades de crecer, pues en vez de generar solidez en el tejido social más bien genera desequilibrios e inequidades. La participación requiere de acciones grupales (sistema republicano-pluralista) antes que acciones individuales (sistema liberal).
- La acción ciudadana para la protección de derechos, requiere delimitar varios aspectos en la legislación actual siendo el de mayor relevancia la especificación de los derechos hacia la cual estaría dirigida esta garantía.
- El Consejo de Participación Ciudadana debe procurar la difusión de esta garantía, así como de los derechos de participación del ciudadano, para que la acción ciudadana sea conocida por todos y más aún por profesionales del derecho encargados de velar por la protección de derechos, solo así se dará el uso debido de esta garantía cumpliendo con el fin para el que fue propuesta por el Constituyente.

REFERENCIAS

- Antuash Tsenkush, A., & Bonilla Urvina, M. (2009). *La eficacia de la consulta previa en la realidad del mundo indígena amazónico del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Carrera Calderón, F. (2015). La Participación Ciudadana y el Control Social en el Ecuador. *Revista Uniandes Episteme*, 47-65.
- Constitución Boliviana. (2009). *Constitución Política del Estado - Bolivia*. Bolivia.
- Constitución de la República. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Nacional.
- Declaración de los derechos humanos. (1948). *Declaración de los derechos humanos*. Nueva York: ONU.
- ESPASA. (2006). *Diccionario Jurídico*. ESPASA y Calpe.
- Ferrajoli, L. (2005). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- García Falconí, J. C. (2012). *Nuevas acciones constitucionales y legales para exigir nuestros derechos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*. Quito: Rondín.
- Hualpa Bello, A. (2011). *Las garantías constitucionales: la acción extraordinaria de protección*. Quito: UASB.
- Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. R.O.S. 52. (2009). *Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Nacional.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. R.O.S. 175. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Nacional.

- Moya Mena, E. (2012). *Participación ciudadana y desarrollo local en el subsector de San Juan con los modelos de gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Olvera Torres, C. (2009). *El concepto de democracia y participación de los ciudadanos de Metepec Asociación entre las definiciones de democracia y las formas de participación*. Metepec-México: Flacso.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*. Quito: UASB.

NOTA.

El presente artículo es el resultado de la ejecución del convenio específico de investigación suscrito entre la Universidad Regional de los Andes y la Corte Constitucional del Ecuador a través del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.